

4. Maksymovych V. «Odukhotvorenist'» yak element ukrayins'koyi natsional'noyi ideyi // Skhid. – 1996. – # 5-6. – S. 19-22.
5. Moskalets' V. Relihiynist' yak rysa ukrayins'koho natsional'noho kharakteru // Filososfs'ka i sotsiolohichna dumka. – 1993. – # 1. – S. 70-77.
6. Payps R. Sobstvennost' y svoboda. – M., 2000.
7. Kolomens'kyu N. L., L'ovochkina A. M. Etnopsykholohiya ukrayintsiv // Ukrayina na zlami tysyacholit': Istorychnyy ekskurs, problemy, tendentsiyi ta perespektyvy. – K., 2000. – S. 59-76.
8. Kravchenko B. Sotsial'ni zminy i natsional'na svidomist' v Ukrayini XX st. – K., 1997.

Рецензент: Попков В.В. д.філософ.н., професор, завідувач кафедри філософії Одеського національного університету ім. І.І. Мечнікова

2.09.2016

УДК 321.64

Шумский Леонид

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО СМЫСЛА ГЕРМАНСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Рассмотрены политико-правовые идеи немецких ученых в период с первой половины XIX до середины XX вв., которые легли в основу возникновения и развития самоуправления в Германии. Пришедшее из глубины веков эвристическое решение о распределении прав и обязанностей в государстве трансформировалось в высокоэффективное политическое средство управления с двумя основными инструментами: выборы и самоуправление. Последнее стало со временем важнейшим политическим институтом для корреляции партикулярных и общественных интересов в государственном строительстве.

Ключевые слова: государство, самоуправление, политика, власть, община, полномочие.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНОГО СМISЛУ НІМЕЦЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуті політико-правові ідеї німецьких учених у період з першої половини ХІХ до середини ХХ ст., які лягли у підґрунтя виникнення та розвитку самоврядування в Німеччині. Віднайдене у глибині віків евристичне рішення про розподіл прав і обов'язків у державі трансформувалося у вискоефективний політичний засіб управління з двома основними інструментами: вибори та самоврядування. Останнє з часом стало важливішим політичним інститутом для кореляції партикулярних і суспільних інтересів у державному будівництві.

Ключові слова: держава, самоврядування, політика, влада, община, повноваження.

Shumskiy Leonid

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASICS OF POLITICAL SEMANTICS OF THE GERMAN GOVERNMENT

The article considers the German scientific discourse of early XIX – mid XX centuries which laid political and judicial ground work and nurtured the concept of self-governing in Germany. Grandeval heuristic ideas of the state's rights and duties distribution was transformed into a high efficiency political mean of governing underpinned by the two major tools: elections and self-governing. The latter gradually became the key political institution for correlation between particular and social interests in the state construction.

Keywords: state, self-governing, policy, power, community, authority

Постановка проблеми. Легальность управления и приоритет закона представляют собой сущность правового государства. В административно-правовом содержании государственной структуры

должны быть отрегулированы не только принципы правового обеспечения, но и политические аспекты самоуправления.

В процессе государственного реформирования в Украине не теряют своей актуальности вопросы децентрализации власти, расширения полномочий локальных коммунальных формирований. Для достижения реальных результатов в осуществлении этих задач действенный инструментарий предоставляют традиции и практика германского самоуправления.

Анализ последних исследований и публикаций. Тема германского самоуправления, безусловно, сохраняет свою актуальность в трудах немецких авторов. Не умаляя заслуг остальных достойных ученых и публицистов, следует назвать Ф. Нойманна, Д. Блазиуса, В. Каля, П. Бурга.

Среди отечественных и других зарубежных исследователей необходимо отметить работы В. Батычко, Л. Чихладзе, И. Моспаненко, О. Евтушенко, Ю. Панейко. При этом следует заметить, они используют большей частью переводные материалы, а не оригинальные первоисточники, что было бы предпочтительнее для объективного анализа столь сложного предмета.

Цель статьи – раскрыть основы политического содержания германского самоуправления, проследить поэтапно его трансформацию, выявить особенности, которые подлежат дальнейшему изучению и эвентуальному рациональному применению.

Изложение основного материала. Многовековая история участия публично-правовых объединений в функционировании государственного механизма позволяет понять, что кроме зависимости самоуправления от социально-этических факторов существует еще очень важный момент – политический. Для общей идеи самоуправления принципиально несущественно, какие технологии относительно прав и обязанностей применяются в процессе материализации воли локальных коллективных формирований. Это могут быть активные самоуправляемые объединения со своим выборным руководством или пассивные структуры, общим признаком которых является представительство с определенным кругом служебных обязанностей и полномочий, включая принудительные меры.

В коммунальных формированиях могут быть заняты государственные чиновники, что, на первый взгляд, воспринимается как противоречие. Данное кажущееся несоответствие последовательно устраняется, если рассматривать самоуправление и чиновничий корпус как симбиоз политических институтов определенной политической системы.

Возникновение германского самоуправления связано с прусским законом 1808 г. «о городском устройстве» в рамках программы государственных реформ. Необходимость преобразований стала очевидной в первую очередь под влиянием Французской революции 1789 г. Задачей «реформы сверху» было укрепление государства за счет установления более тесных связей с гражданским обществом и ослабления противостояния верховной власти и подданных. Закон, по замыслу его создателей – государственных деятелей Г. Штайна (H. Stein) и К. Харденберга (K. Hardenberg) – предусматривал участие граждан в управлении коммунальных структур, формирование солидарности и политического интереса. Города получали право «самостоятельно решать вопросы локального значения, впервые была осуществлена четкая дифференциация внешних (со стороны государства) и внутренних пределов полномочий; гражданам предоставлялось право избирать своих представителей в орган управления – городской совет, кроме того значительно редуцировался государственный контроль» [1, с. 77].

Изначально главным в детерминации самоуправления считалось независимое положение, свобода от воздействия верховной власти и материализация идеи борьбы против произвола государства. Но в то же время существовала и другая, менее радикальная, позиция, согласно которой «динамика развития самоуправления должна быть направлена не на противостояние, а на укрепление обязательно закрепленной в конституции внутренней связи между государственным и общинным управлением, свободная община – основа свободного государства» [2, с. 6]. С точки зрения Л. Штайна (L. Stein), с чьим именем связано появление в Германии термина «самоуправление» (Selbstverwaltung), иное публично-правовое управление, кроме государственного, – невозможно. Товарищество, продолжает Л. Штайн, деятельность которого ограничивается лишь вопросами внутреннего характера, может руководить в таких же

малых пределах, как и отдельный индивид. О кооперативном управлении как таковом можно говорить, если поставленные цели его совпадают с государственными целями. Очевидно, говорит ученый, что унификация и служение общественным интересам является в первую очередь задачей самого государства. Выполнение государственной доктрины возложено на корпус госслужащих, но «там, где локальные интересы коррелируют с государственными, разумно предоставлять полномочия соответствующим объединениям вместо чиновничьего аппарата» [2, с. 7].

Л. Штайн трактовал понятие самоуправления в широком и узком смысле. В первом случае речь идет о функционировании в качестве субъектов права консультативных палат, различных коллегий по проведению профильных экспертиз, вторая позиция касается территориальных и профессиональных объединений. К территориальным объединениям ученый причислял общины и прочие провинциальные структуры, к профессиональным – корпорации, фонды. В противоположность самоуправлению, где руководство осуществляется органами, которые формируются и функционируют независимо от членов объединения, существует собственное выборное руководство в структурах, где преследуются государственные цели. Л. Штайн представляет в итоге самоуправление как вспомогательную структуру в программе государственного управления с защищенным правосубъектным статусом руководства.

Г. Шульце (H. Schulze), П. Лабанд (P. Laband) актуализируют концепцию самоограничения государственной власти, что предполагает передачу определенных управленческих функций кооперативным структурам при соблюдении условий, о которых говорил выше Л. Штайн. В частности П. Лабанд утверждал, что необходимо передавать часть полномочий физическим лицам, обязательно подчиняющимся государству, но при этом обладающим определенным правовым статусом. Ученый решительно выступал против политической трактовки самоуправления как управляемой почетными, функционирующими на общественных началах лицами, не признавал таковых в качестве некоего промежуточного звена между государством и обществом. П. Лабанд квалифицировал самоуправление как непосредственно «правогосударственное» [3, с. 9] понятие и как форму, связующую государство и индивида, причем

«самоуправление, какими бы широкими полномочиями оно ни обладало, не принимает участия в управлении государством и является представительским органом, в равной степени нацеленным на собственные интересы» [2, с. 9]. Кроме того, П. Лабанд отмечал несовершенство термина «самоуправление». По смыслу это слово означает антитезу «управлению другими», т.е. демонстрирует зрелость и способность определенной организации обходиться без чьего-либо участия. В реальной практике «самоуправление» применяется для обозначения права кооперативных объединений самостоятельно управлять внутренними делами, и при этом в решении тех же вопросов активно участвует внешний фактор в лице государства. Выявляется парадокс, продолжает ученый, что неуместно говорить о самоуправлении применительно к высшей политической общности, если определенные права в решении внутренних вопросов переходят в компетенцию «другого» властного фактора. Такая общность вообще перестает быть высшей политической общностью, значит, можно утверждать, что самоуправления в суверенном государстве нет. Но П. Лабанд, тем не менее, говорит о наличии самоуправления в германских отдельных государствах, но они не являются суверенными. Этим государствам противопоставляется высшая суверенная политическая общность – империя; ученый приходит к выводу, что «самоуправление должно означать в правовом смысле признание суверенной общностью правомочие несuverенных структур самостоятельно управлять внутренними процессами» [2, с. 14].

А. Хенель (A. Hänel), в свою очередь, считал самоуправление не только представительским органом государственного управления, но и приравненным к нему, поскольку самостоятельная руководящая структура одновременно со своими локальными программами функционирует на достижение целей государства и под его контролем.

Выявляются два основных подхода: одна группа ученых считает самоуправление структурой, занимающейся главным образом государственными вопросами, другие трактуют его как управленческий орган локальных формирований, деятельность которых осуществляется в собственных интересах, но с учетом целей государства. Принципиальных различий между данными точками зрения нет, поскольку в обеих присутствует фактор государственных

целей, и в руководящих органах предполагаются самостоятельные, с определенным правовым арсеналом физические лица. Р. Гнайст (R. Gneist) отстаивает противоположную трактовку. Самоуправление должно быть, по его мнению, прямым государственным управленческим органом при полном исключении локальных партикулярных интересов, чтобы устранить таким путем эгоизм отдельных общественных групп. Через самоуправление «осуществляется связь между государством и обществом, политически воспитывается у индивидов чувство свободы, поэтому самоуправление представляет собой не государственно-правовое, но непосредственно политическое явление» [2, с.10]. Интенции Р. Гнайста относительно идеи самоуправления складывались не на основе реалий немецких коммунальных формирований. Ученый ориентировался на принципы функционирования английских региональных структур с легально назначенными государством представителями во главе, материальное содержание которых обеспечивают местные бюджеты.

Самоуправление как политическое понятие вошло в содержание политической борьбы либеральной буржуазии. В Германии в «домартовский» период (перед революцией 1848 г.) обострились противоречия между государством и либерально-буржуазным обществом. Это проявилось в частности в разногласиях между публичным и частным правом. Либерализм выступал с требованием предоставления общинам свободы и независимости от государства, при этом общины включались в сферу интересов индивидов и различных корпораций, совокупность которых понималась как противовес государству. Таким образом, буржуазия стремилась не только к гражданской свободе, но и к чрезвычайно оригинальному политическому господству без признания политики, используя в своем арсенале дуализм государства и самоуправления. После 1848 года, несмотря на поражение революции и реакцию, понятие самоуправления получило значительный подъем в своем развитии. В законодательства германских областей (земель) наряду с основными правами граждан включались права общин, и право на самоуправление становилось приоритетным. В сфере деятельности общин оказывались все вопросы, касающиеся собственных интересов в рамках полномочий местной администрации, вплоть до создания

локальной полиции. Также со стороны общественности выдвигались требования предоставить подобные полномочия округам, районам, крупным коммунальным объединениям.

Сторонники либеральной, индивидуально-этической точки зрения, в течение почти всего XIX в., настойчиво искали рациональный путь к разрешению противостояния политики и морали в пользу своих интересов. В результате была разработана «концепция, которая предусматривала постепенную «морализацию» политики и формирование, таким образом, особой государственной морали» [4, с. 144]. Эту точку зрения разделял Р. Мольте (R. Mohl), хотя он и не взял ее за основу своего государственно-правового учения, поскольку понимал противоречия в содержании относительно субстанциальных основ государства и очевидное отклонение от политических максим. Политику ученый трактовал следующим образом: «если в узком смысле, то это умения управлять государством, которые в комплексе представляют собой целую науку о правильных средствах и ни при каких обстоятельствах, не противоречащих достижению государственных целей» [5, с. 349]. При этом Р. Мольте подчеркивал, что средства, испытанные и применяющиеся в определенном государстве не могут стать автоматически успешными без всестороннего анализа во всех случаях.

Развивая взгляды Р. Моля на политику, Ю. Хачек (J. Hatschek) констатирует, что пришедшая из глубины веков идея распределения прав и обязанностей в государстве стала универсальной, объединив политику, мораль, право. Идея трансформировалась в процессе государственного строительства в высокоэффективное политическое средство, которое включает два главных элемента: выборы и самоуправление. Внимание ученого сосредоточено на самоуправлении, в котором заложен более высокий потенциал, мобильность и эвентуальные перспективы. Ю. Хачек говорит о применении этого средства как связующего индивидуальные и государственные интересы, чтобы удовлетворением первого достигался положительный результат относительно последнего. Правопорядок выстраивает нужную связь, но «еще лучше выявлять наличие таковой, если связь не определяется, тогда возникает необходимость разрабатывать систему соответствующих прав и обязанностей» [4, с. 145]. В подобных процессах следует понимать,

продолжает ученый, что право на самоуправление должно быть правом на исполнение предоставленных властных полномочий, а не правом лишь на признание этих полномочий. Ю. Хачек, современник важнейших событий политической истории Прусского государства, ставших, без преувеличения знаковыми для политической науки в целом, приходит к выводу, что «в технологии распределения прав и обязанностей для достижения государственных целей самоуправление представляет собой приоритетный политический институт» [4, с. 151]. Для достижения эффекта от применения данного инструмента в государственном строительстве необходимо учитывать, что этот феномен находится в постоянной динамике и материализуется в соответствии с реально существующими социальными ценностями. Самоуправление редко находится в продолжительном статичном положении, завершает анализ Ю. Хачек, «поскольку постоянно движение социальных ценностей, то, что изначально трактовалось, как правовая обязанность, может со временем трансформироваться в партикулярный интерес с последующим стремлением к приобретению статуса обладателя субъективного права» [4, с. 152]. Компетентный и постоянный контроль подобных процессов является одной из ключевых задач законодательного органа государства для сохранения оптимальной корреляции различных интересов. В этой связи наглядным уроком могут послужить во многом драматические события Веймарского периода политической истории Германии.

Политическая составляющая германского самоуправления приобрела новые грани в период Веймарской республики, когда все, что касалось «политического», было связано с именем Карла Шмитта (C. Schmitt). В начале 30-х годов XX века в Германии сложилась крайне сложная внутривластная обстановка по причине непримиримых межпартийных противоречий. К. Шмитт, непосредственный свидетель происходящего, как ученый и патриот не мог остаться сторонним наблюдателем, понимая, какая катастрофа грозит государству со стороны национал-социализма. Вплоть до рокового для Германии и своей дальнейшей судьбы 1933 года ученый искал легальные пути выхода из кризиса. В 1932 году в статье «Сильное государство – здоровая экономика» была репрезентирована концепция «сильного государства», в которой ученый обосновал конституционные возможности стабилизации обстановки, делая упор

на потенциал ст. 48 (о чрезвычайных полномочиях рейхспрезидента). При этом важную роль в построении сильного дееспособного государства К. Шмитт отводил экономическому самоуправлению. Несмотря на то, что в конституции были закреплены права коммунального самоуправления – «общины и общинные союзы пользуются правом самоуправления в пределах закона» [6, с. 59], – глубокого анализа содержания законов предпринято не было, как и не было выработано рационального механизма их исполнения. В результате реальное самоуправление не могло правильно сформироваться и функционировать по причине тотальной интервенции в коммунальную сферу антагонистических политических партий. К. Шмитт писал, что «экономическое самоуправление может быть многозначной и дезориентирующей формулировкой, а за каждой многозначностью, также как и за данным понятием, могут скрываться неясные и сомнительные цели партийных функционеров всех типов, поэтому из-за политизации наше коммунальное самоуправление оказалось в глубоком кризисе» [7, с. 80]. К. Шмитт не был профессиональным экономистом, но, благодаря необъятному диапазону компетенций, он пришел к выводу, что понятие «экономическое самоуправление» должно быть детально отрегулировано после проведения волевой «деполитизации», которая обладает перспективой стать политическим актом особой интенсивности и рациональности. Ученый предлагает трехкомпонентную экономическую структуру, в которой наряду с государственным сектором и «чистыми» частными предпринимателями должна быть актуализирована уже существующая промежуточная сфера, тесно связанная с общественными интересами, но при этом «не государственная, а как надлежит настоящему самоуправлению, самоорганизованная и самоуправляемая; речь идет, несмотря на противоречивые оценки, о главном курсе, который должен быть увиден и находится под контролем, без экономического самоуправления, в виде такой промежуточной структуры, реальный новый порядок был бы немислим» [7, с. 81].

Принципы, заложенные в 1808 году, стали ключевыми в функционировании коммунальной сферы современной Германии. В Основном законе нынешнего немецкого государства в ст. 28 записано, что «общинам должно быть гарантировано право вести дела местного

сообщества в рамках законов, под свою ответственность; общинным союзам также предоставляется право самоуправления в пределах сферы полномочий на основании законов» [8, с. 25]. Коммунальное самоуправление не ограничивается в своих функциях предоставленными правовыми гарантиями. В его практике проявляется политический смысл как результат привлечения граждан на «почетные» должности на общественных началах – «всякий германский гражданин, согласно установленным законам, обязан занимать почетные должности» [6, с. 59] Понятие «почетная должность» достаточно сложное, но отрегулировано законодательно с учетом также и личного интереса. Суть состоит в организации функционирования таким образом, что дело поручается лицам, пользующимся наибольшим доверием граждан, владеющих спецификой отношений в конкретной локальной структуре, имеющих или нет занятость на основной работе. Так обеспечивается преемственность традиций, прозрачность, гибкость управления, оперативность принятия рациональных решений. Политический аспект понятия самоуправления раскрывается в противодействии управленческой бюрократии, в преодолении негативного отношения граждан к административным органам благодаря законным возможностям участия для всех.

В многоуровневой системе германского самоуправления функционирует большое количество союзов, объединений, корпораций музыкантов, учителей, воспитателей, инвалидов, пенсионеров, врачей, мастеров различных промыслов. Данные структуры существуют как за счет самофинансирования, так и государственных дотаций на взаимовыгодных условиях. Большую роль в общественной жизни играют добровольные пожарные дружины, спасательные группы, волонтерские организации, причем деятельность членов этих формирований согласовывается с основным работодателем без ущерба для обеих сторон. Стратегия германского самоуправления направлена на укрепление единства граждан, повышение их сознательности, рост профессионализма кадров за счет компетентных, креативных индивидов, готовых к участию в процессе на общественных должностях.

Выводы. Основные положения стратегии украинского самоуправления, безусловно, могут быть сформулированы с учетом

немецкого опыта. В процессе реформирования необходимо скорректировать положения о правах и обязанностях граждан и администраций всех звеньев таким образом, чтобы была учтена специфика современных общегосударственных и партикулярных интересов. Поэтому отечественным политологам, правоведам, социологам следовало бы обратиться к опыту стран, продемонстрировавших успешность гибкого взаимодействия государственного и общинного управления. В этой связи теоретические находки и практика германского самоуправления являются далеко не лишними.

Литература

1. Mai M. Deutsche Geschichte. Ein Gulliver von Beltz & Gelberg, 2010. – 119 S.
2. Blodig H. Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff. Eine verwaltungsrechtliche Monographie. Verlag Wien und Leipzig, Braumüller, 1894. – 400 S.
3. Соколов А.Н. Идея правового государства в Германии и механизм ее реализации: авт. ...дисс. ...док. юр. наук: спец. 12.00.01 / Альфред Нилович Соколов; Украинская юридическая академия. – Харьков, 1992. – 43 с.
4. Hatschek J. Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung. Verlag von Duncker & Humblot, Leipzig, 1898. – 236 S.
5. Mohl R. Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. Dritter Band. Verlag von Ferdinand Enke, Erlangen, 1858. – 851 S.
6. Материалы Народного Комиссариата Юстиции. – М., 1921. – Вып. IX. – 68 с.
7. Schmitt C. Starker Staat und gesunde Wirtschaft // Staat, Großraum, Nomos. Hrsg., von G. Maschke. – Berlin: Duncker & Humblot, 1995. – 688 S.
8. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Hrsg., Bundeszentrale für politische Bildung. – Bonn, 2011. – 144 S.

3. Sokolov A.N. Ydeya pravovoho hosudarstva v Hermanyyu y mekhanyzm ee realyzatsyy: avt. ...dyss. ...dok. yur. nauk: spets. 12.00.01 / Al'fred Nylovykh Sokolov; Ukraynskaya yurydycheskaya akademya. – Khar'kov, 1992. – 43 s.

6. Materialy Narodnoho Komysaryata Yustytsyy. – M., 1921. – Vyr. IX.
– 68 s.

***Рецензент:** Півнева Л.М. д.політ.н., професор кафедри політології, соціології і культурології Харківського національного педагогічного університету ім. Г.С. Сковороди*

9.09.2016